ChinaXiv合作期刊

chinaXiv:201807.00026v1

论科学决策和国家治理现代化

——从智囊、软科学到智库的理论与实践

李忠尚

中国人民大学重阳金融研究院　北京　100872

摘要：**[目的/意义]**进入新时代，为了事业成功而正确决策，必须坚持科学决策和民主决策。而中央提出国家治理体系和治理能力的现代化，正是对实现正确决策这一目标的制度建设和干部培养的配套措施。这其中科学决策，包括决策者、执行者和智库等要素构成的现代决策体系的建设及其运行，对国家治理体系和治理能力的现代化就起着十分重要的作用。**[方法/过程]**本文结合新时代新征程，回顾了我国在决策上的经验教训，梳理了我国智囊、软科学到智库的实践和发展，论述了科学决策需要知识分子和决策科学的智力支持，需要现代科技，特别是现代决策体系的建设和完善；而科学决策作为正确决策的两大支柱之一，是建设现代化的国家治理体系和培养现代化的国家治理能力的智力支持和必需的工具及方法。**[结果/结论]**总之，建设和运用智库，构建和发展现代决策科学，实现科学决策和国家治理体系和治理能力的现代化，就是为了正确决策，少走弯路错路，就是坚持和完善中国特色社会主义制度，就是更好地走中国特色社会主义道路，从而实现“两个一百年”奋斗目标。

关键词：科学决策　国家治理　现代化

分类号：C934;D035

美国《时代》周刊（2017 年 11 月）封面上用中文和英文写着“中国赢了”，这是《时代》周刊有史以来第一次在封面上出现两种语言。在这一期的《中国经济是如何赢得未来的》一文中，布雷默指出，如今，中国已经成为全球经济领域最具实力的国家。无独有偶，德国乃至欧洲最具影响力之一的《明镜周刊》也在同一个月以欧洲“醒来”为主题报道中国：“中国已经是世界强国”，在让中国陷入屈辱的鸦片战争 200 年之后，中国人将回到世界第一的位置上。

chinaXiv:201807.00026v1

的确，中国进入了新时代，我们在大踏步地走向中国特色社会主义现代化强国！抚今思昔，从“文革十年”后濒于崩溃边缘的国民经济到今天雄踞世界第二位的中国国民经济，这翻天覆地的变化之谜底是什么？概而言之，其关键就是党的十一届三中全会果断地抛弃了“以阶级斗争为纲”，将党和国家的工作重点转移到经济建设上来，就是实现了改革开放。毛泽东使中国人民站了起来，邓小平使中国人民富了起来，如今我们在以习近平同志为核心的党中央领导下日益强起来。从更深层次上来分析，文革结束时国民经济处于濒临崩溃的边缘，其错误的根源在于国家决策失误，“十年浩劫，满盘皆输”；而党的十一届三中全会决策正确，则“全盘皆活”，从胜利走向胜利。特别是党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高举旗帜，正确决策，“抓反腐败促改革”，人心大顺，人民精神大振，中国前进的步伐稳健有力，取得的成就前所未有。“打老虎拍苍蝇”，使好干部寒心的逆淘汰现象开始扭转，使人民群众深恶痛绝的买官卖官现象得以遏制。“反腐败去害虫荡涤污垢浊水，举旗帜走正路共促发展”，中国经济保持高速度增长并向高质量发展转型，国内生产总值稳居世界第二，人民生活显著提高，绿色环保深入人心。科技方面喜讯连连，天宫、蛟龙、天眼、悟空、墨子、大飞机等重大科技成果相继问世。特别是维护南海主权的成功，充分显示了党中央坚强而英明的领导力，向世界显示了中国人民威武不能屈的民族气节。国防建设更是取得了巨大的成就，发生了翻天覆地的变化。对外交往、对外贸易、对外投资，成效显著，而外汇储备稳居世界前列，起着“压船坨”的作用。可见，决策正确与否，关系到我们党和国家的前途和命运，关系到每一个公民的前途和命运。

那么，在21世纪的今天，面对如此复杂的世界，如何做出正确决策呢，首先需要现代科学技术的支持。国家做出正确决策，即这既是政治家的责任，也是我们知识分子的责任，因为“国家兴亡，匹夫有责”。在现代社会如此复杂的背景下，做出科学决策完全依靠人的大脑和经验显然已经不够了，必须加上现代科技，运用定性分析和定量分析的系统方法，才能做到。所谓民主决策，就是决策者必须坚持走群众路线，“从群众中来到群众中去”，实行民主集中制，在集体智慧的基础上择善而从。而这些正是决策科学研究的对象和内容，只有运用决策科学，也才能实现在国家治理上的不犯错误或少犯错误，少走弯路。进入新时代，中央更是明确要求实现国家治理体系和治理能力的现代化，指出了实现决策民主化和科学化的必由之路。

为了达到正确决策，必须坚持科学决策和民主决策。而中央提出国家治理体系和治理能力的现代化，正是对实现正确决策这一目标的制度建设和干部培养的配套措施。这其中科学决策，包括决策者、执行者和智库等要素构成的现代决策体系的建设及其运行，对国家治理体系和治理能力的现代化就起着十分重要的作用。本文结合新时代新任务，回顾了我国在决策上的经验教训，梳理了我国智囊、软科学到智库的实践和发展，论述了科学决策需要知识分子和决策科学的智力支持，需要现代科技、特别是现代决策体系的建设和完善；而科学决策作为正确决策的两大支柱之一，是建设现代化的国家治理体系和培养现代化的国家治理能力的智力支持和必需的工具及方法。

chinaXiv:201807.00026v1

1 新时代新任务——国家治理体系和治理能力的现代化

2017 年中国国内生产总值 827，122 亿元，比上年增长 6.9%，已大致相当于英国、印度、法国、意大利、巴西、加拿大等六国 GDP 的总和。尽管 2017 年国内外形势错综复杂，但我国经济发展稳中向好，好于预期，具体表现在运行稳、就业稳、物价稳、国际收支稳，同时结构趋优、动能转换、效益提升的态势更加明显。我国经济从高速度增长进入了高质量发展的新时代。特别是中国国民经济已对全球经济的贡献率已达到 30%，如何当好“世界老二”，已不是简单的经济问题，而是涉及国际关系、社会稳定、民生提高、制度坚实、综合国力强大、技术引领和中共正确领导的大战略。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央明确提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化；倡导加快推进国家治理体系和治理能力现代化，努力形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度[1]。

可见，新时代科学决策的首要任务就是实现国家治理体系和治理能力现代化。如何使之实现呢？以习近平总书记为核心的党中央在十八届三中全会上首次提出“智库”的概念。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出，加强中国特色新型智库建设，建立健全决策咨询制度，这是在中共中央文件中首次提出“智库”概念。2014 年 7 月 8 日，习近平主持召开经济形势专家座

谈会，听取专家学者对当前经济形势和做好经济工作的意见和建议，就是落实“决策咨询制度”的重要体现。习近平指出，广泛听取各方面专家学者意见并使之制度化，对提高党的执政能力、提高国家治理能力具有重要意义。

2014 年 10 月 27 日，中央全面深化改革领导小组第六次会议召开，会议审议了《关于加强中国特色新型智库建设的意见》[2]。习近平强调，我们进行治国理政，必须善于集中各方面智慧、凝聚最广泛力量。改革发展任务越是艰巨繁重，越需要强大的智力支持。要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。

习近平总书记还多次对智库建设作出重要批示，指出智库是国家软实力的重要组成部分，要高度重视、积极探索中国特色新型智库的组织形式和管理方式等。这既表明智库建设是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，又为建设中国特色新型智库指明了根本方向、提出了总体要求。

2 科学决策——从智囊、软科学到智库

智库作为实现科学决策的具体载体，在我国有着悠久的历史。在古代称智囊，指足智多谋之人。《史记·樗里子甘茂列传》曾载,“里子滑稽多智,秦人号曰‘智囊’”。《汉书晁错传》记载,“太子家号曰 ‘智囊’”。唐朝颜师古注释说,“言其一身所有皆是智算,若囊橐之盛物也”。这就道出了智囊的主要特点。然而,智囊之所以蜚声中外,为世人所注目瞩目,却在于他们作运用自己的知识、经验与智慧,辅佐领导者决策,有时甚至直接参与决策,为推动社会历史发展立下了汗马功劳。中国历史上的智囊与幕僚源远流长,他们在漫长的历史中辅佐帝王开国安邦,以他们的才智弥补了统治者的不足,取得了预期的胜利,保证了决策在当时的正确性和可行性,并且形成了一种无形的制度,为历代统治者采用、沿袭。无疑,智囊为正确而及时的决策提供了可贵的智力支持,为经验决策提供了可资借鉴的宝贵范例[3]。

智库在现代又称思想库、脑库或智囊团，指政治咨询及其机构。所谓政治咨询,即指以政策咨询为主的咨询活动,对带有全局性、战略性、综合性并能在一定程度上影响政策的问题提供的咨询。20 世纪 50 年代中期以来,政治咨询作为一种行业在国外、尤其是在西方发达国家得到了迅速的发展。政治咨询机构及其人员运用自己的现代科学知识和实践经验,采用现代科学方法与手段,以集体协同研究的优势,为西方发达国家的经济、社会、文化、教育、科技发展及其科学决

chinaXiv:201807.00026v1

策做出了不容忽视的贡献。他们将科学引入决策过程,以自己富有成效的咨询工作,使经验决策逐步向科学决策过渡,并在此过程中使“智囊”从个体走向了群体、从偶然走向了必然,形成了现代智囊,成为现代政治决策必不可少的重要环节。

智库在我国20世纪80年代中期曾普遍采用东洋舶来的“软科学”一词来概括和使用。中共十三大政治报告中明确指出：“大力发展软科学”。当时“软科学三部曲”，即李忠尚主编的《现代软科学》、《新智囊论》和《软科学大辞典》曾风行一时。陈云同志为“软科学三部曲”亲笔题词：大力发展软科学。袁宝华同志作序。雷洁琼、钱伟长同志等为顾问。陈元、哈贝马斯、萨斯等国内外专家为客座教授。“软科学三部曲”的主要观点于1994年9月9日简要发表在《人民日报》理论版头条:“大力发展软科学，加速实现决策的民主化、科学化”。

众所周知，中央于1986年召开了全国软科学研究座谈会，万里副总理作了长篇讲话，提出发展软科学，实现决策的民主化、科学化。国家科技委员会牵头成立了中国软科学研究会。软科学，即当今的智库曾十分活跃。至今已有30多年过去了，而这段时期正是中国历史上辉煌灿烂的时期。改革开放的春风吹绿了曾遭受浩劫的祖国大地，苏醒了的东方雄狮以其所取得的成就震动了世界，引起了世人的瞩目。其重要因素之一就是从中央到地方各级的党和政府逐步重视建立和健全民主的、科学的决策程序，逐步重视领导决策的现代化问题。党的十八大以来，中央更是决定要从推动科学决策、民主决策，推进国家治理体系和治理能力现代化、增强国家软实力的战略高度，把中国特色新型智库建设作为一项重大而紧迫的任务切实抓好。

3 科学决策——需要知识分子和决策科学的智力支持

智库、软科学的核心或曰理论形态即是决策科学，它来源于我国古代智囊的传统，借鉴于西方国家的治理经验和理论，形成发展于我国的革命、建设和改革开放之中，在新时代受到党中央的高度重视，是我们党和政府在决策工作中总结正反两反面经验，坚持实事求是的思想路线的产物，是适应新时代我国经济社会发展、特别是促进国家治理体系和治理能力现代化的产物，是当代科学技术高度发展的产物。

3.1 决策科学应为实现民主的、科学的和正确的决策提供智力支持，应成为社会主义建设的总体设计部

邓小平同志说过，“中国要发展，离开科学不行”。同时，他也指出：中国“国家这么大，情况太复杂，改革不容易，因此决策

chinaXiv:201807.00026v1

一定要慎重”。这就告诉我们，在决策和科学之间不仅没有不可逾越的鸿沟，而且有着必然的联系，现代决策必须依靠科学的进步。从世界范围来看，科学技术（尤其是新的科学技术革命以来的科学技术）已经深入了人类物质生产和社会生活的各个方面，成为现代社会文明的基本特征。科技成果不仅直接应用于生产并大幅度地提高了劳动生产率，从而也大大提高了人们的生活水平，而且也使人们的生活观念、价值观念以及整个社会历史观发生了变化。在这一现代条件下出现的日益复杂的自然现象和社会问题，尤其是错综复杂且多变的经济、社会现象，需要人们从宏观上观察、分析、鉴别、判断并做出科学的决策。然而，人们在社会实践中要做出科学的和正确的决策并非易事，而对科学决策的重要性的认识也是经过长期的正反两方面的经验才获得的。国际上决策失误的例子比比皆是，我们国内这样的例子也不少，譬如我们的“大跃进”“洋冒进”以及给中华民族带来空前灾难的“文化大革命”，都给我们提供了极其惨痛的教训。即使在日常工作中，直到今天，领导凭经验“拍脑袋”决策的做法仍然司空见惯，畅通无阻。决策出了问题难以纠正，只是等到出现了大问题，才来事后堵漏洞，或者拨乱反正，而这时已经悔之晚矣。这种盲目拍板，轻率决策的情况，现在到了非改不可的时候了。至于怎么改，极其重要的一条就是依靠科学，依靠以决策研究为己任的智库、软科学或者说是决策科学，来实现民主的、科学的和正确的决策。

关于智库、软科学或者说是曰决策科学的概念，我们认为：它是以决策研究为核心的，高度综合的新兴科学，是支撑民主和科学决策的整个科学知识体系及其技术手段。它主要运用（包括创立和完善）决策理论，采用定性和定量相结合的系统方法以及行之有效的传统方法，利用电子计算机等现代科学技术手段，去研究政治、经济、文教、科技、军事、社会等领域中的决策、体制、管理、规划、战略等决策问题以及诸领域协调发展的决策问题，十分注意从研究各种复杂的自然现象和社会问题的内在联系入手，研究和找出其规律性的东西，从而为解决各种决策问题，为各级各类决策提供科学依据和优化方案。从这个意义上说，智库、软科学或者说是决策科学即是从事决策研究的社会软件及其生产过程，从而具有独特的社会地位。

由此可见，划分是否决策科学的最重要标准应看是否与决策研究有关，以及是否为决策服务。离开了为决策服务，就可能把一般有关咨询、管理的活动归结为智库、软科学，使之成为无处不在、无所不包的“软”且“杂”的“超科学”。离开了为决策服务，就可能使智库、软科学钻进学院研究的象牙塔，从而失去面向实际的

chinaXiv:201807.00026v1

永不枯竭的生命力。智库、软科学正是通过减少失误来为人类造福，冲破了自然科学和社会科学的传统研究方式，以自己的研究成果雄辩地证明，人类在现代有能力塑造自己的未来，决策研究的失败明确而直接地同人类的命运联系起来。软科学也正是以此来确定自己的历史使命和发展前景，因为任何时代，任何国家和地区都存在要决策的问题，都需要决策和决策研究。当然，智库、软科学也不可能是某一门学科的运用和发展，其高度综合性是不言而喻的。在当今世界上，经济、社会现象日益复杂，要对它们从宏观上做出科学的决策，绝不是某一个人、某一学科所能完成的。这就需要跨领域、跨学科的综合研究，需要自然科学与社会科学的结合，需要各类专家的协同作战。毫无疑问，决策科学应负起这一责无旁贷的神圣使命。

在我国，决策科学的主要功能和作用应是为决策的民主化和科学化提供智力支持，应起到智囊和思想库的作用。它的任务从理论上来说，就是探索、认知和总结决策过程及其发展和规律。具体来说，决策科学研究的任务就是为各类决策提供优化方案和科学论证，为一个部门、一个地区、一个国家甚至整个人类社会的发展做出预测和规划，从而减少因决策失误引起的不必要的损失，为人类造福。决策科学研究的目的很明确，就是为了实现决策的科学化和民主化。归根结底，决策科学就是把科学引入决策过程，运用现代决策理论，利用现代科学技术手段，采用民主的和科学的方法，把决策变成集思广益的、有决策依据的、有制度保证的过程，从而实现决策的科学化和民主化，以便大大促进我国的改革开放和现代化建设大业。

智库、软科学的核心或者说是理论形态就是决策科学，是建立在现代自然科学和社会科学基础上的,研究决策原理、决策程序和决策方法的一门综合性学科。这一(广义上的)决策科学是现代科学技术在复杂的社会因素中高度发展的结果,是社会化大生产的直接产物,它对于实现决策科学化有着非常重要的意义。20世纪中叶以来,随着社会经济和科学技术的迅速发展,决策科学化的问题显得日益重要。系统论、信息论、控制论、科学学、预测学、管理学等新兴学科的相继问世,尤其是电子计算机和现代通信技术的广泛应用,为人类决策活动提供了现代化手段。决策科学正是在此形势下,于第二次世界大战后发展起来的。它虽尚不成熟,但在其理论和方法上已形成了基本体系。它在理论上主要包括决策系统的构成与诸要素、决策组织理论、各种决策类型等。

决策科学在我国的发展是我们党和政府在决策工作中总结正反两反面经验，坚持实事求是的思想路线的产物，是适应新时代经济社会发展的紧迫需要的产物，是当代科学技术高度发展的产物。随

chinaXiv:201807.00026v1

着我国现代化建设的全面展开，随着改革开放政策的深入实施，各部门各地区在实践中提出了大量的新问题，需要采取的各种重大科技、经济和社会决策日益增多，这也导致对科学的需要日益迫切。智库、软科学的重要地位也日益被人们认识和接受。钱学森同志对此有个形象的比喻，叫做“社会主义建设的总体设计部”。他举了研究制造原子弹、氢弹和导弹的例子，指出，这项事业由于其复杂性，必须在党和政府的领导下进行，但下设总体设计部，由总设计师领导。总体设计部定下的方案是总设计师经过科学论证和大量实验提出的建议，拍板定案还要由领导部门负责。他又将“社会主义建设的总体设计部”解释为“党和国家的咨询服务工作单位”，从而不仅确定了智库、软科学或者说是决策科学的地位，而且指出了决策科学研究的主要任务。

chinaXiv:201807.00026v1

3.2 认真总结决策中正反两方面的经验、建立和健全现代决策体系

毛泽东有一句名言“从战争学习战争”，并指出要十分注意“总结经验，以利再战”。在建国以来的决策实践中，我国经历了从战争年代转入和平环境，从破坏旧世界转向建设新世界的伟大斗争，积累了正反两方面的宝贵经验。我们党在农村进行的土地改革和合作化，在城市进行的对资本主义工商业的社会主义改造，都取得了伟大的胜利，都是成功的、正确的决策的范例。但 1957 年后，“左”的思想开始抬头，逐渐占了上风。1958 年“大跃进”和人民公社化，尤其是 1966 年开始并持续十年之久的“文化大革命”，都是“‘左’得要命”，都是没有按照社会经济发展的规律办事，其“‘左’的结果是社会经济发展很慢”，以致于在文革结束时我们的国民经济处于濒临崩溃的边缘。这类决策严重失误的例子我们绝对不能允许它们再重演！正是鉴于历史的经验教训，我们党的十一届三中全会做出了正确的重大决策：把全党的工作重心转移到经济建设上来。我们党的这一以经济建设为中心的重大决策及其所形成的“一个中心两个基本点”的基本路线，指引着全国人民在数十年时间里打了一个漂亮的翻身仗，我们现在经济发展、政治稳定、民族团结、社会进步，总的形势确实很好。我们要认真总结这些年改革和建设中成功决策的经验，继续探索民主的、科学的决策的更好途径，以使我们能更大踏步地前进。

与此同时，我们也要结合借鉴国际上进行科学决策的经验。美国经济学家赫伯特·西蒙曾提出“有限理性说”，对管理科学的发展起了重要作用。西蒙[4]认为，经济学（特别是厂商理论）、认知心理学和组织理论所研究的课题，实际上是同一事物——人的决策过程和问题求解过程。人类思维过程与其产物一样，是经济理论和经

济知识持续进步的具有基本重要性的课题。他一直在寻求满意的人的决策过程。据我在西方国家多年学习和工作的经验，我曾在有关会议上提出：为什么在一些西方发达国家，一位学者，一位演员、一位商人或别的职业者，只要竞选胜利，就可成为总理或总统并立即行政？其道理在什么地方？就在于他们有一套现代化的决策体系和制度。例如德国被誉为“五贤人”的“鉴定整个经济发展情况的专家委员会”，每年向联邦政府提交一份关于经济发展情况的年度报告，对德国经济的现状及其可预见的发展问题给予回答，按照它所接受的法定委托指明经济发展道路，说明怎样才“能够在持续、适度增长的同时，保证物价水平的稳定，高度的就业水准和对外经济关系的平衡发展”。对这一报告，联邦政府不仅每年圣诞节前 6 个星期举行“五贤人”向联邦总理递交年度鉴定报告的公开仪式，而且按照法律规定“要在 8 周内对鉴定表态”。这种鉴定报告对德国的经济发展起到了导向的作用，受到了社会各界的重视。再如，日本首相成立新内阁，几乎同时都筹组了其私人智囊团。还如美国的多任总统都善于运用其思想库来支持他的决策能力和领导力，兰德公司在此方面已名扬天下。

关于现代决策体系，概括起来说，它是现代决策科学在被运用于决策实践的过程中所形成的决策运行体系，一般包括五个系统，即信息系统、智囊系统、决策系统、执行系统和反馈系统。

首先，信息系统对现代决策活动具有基础性的重要作用。在信息时代，信息是决策必不可少的因素。现代决策必须十分重视建立专门收集、统计、贮存、检索、传播、显示有关情报资料的信息机构。同时，运用电子计算机分析研究与综合处理各种数据，提供可靠的情报信息，为正确的决策奠定坚实的基础。

其次，智囊系统也称“外脑系统”，是人类决策活动进入新的历史阶段的直接产物。智囊系统设在各级决策机构内或外，是一种专门为决策服务的咨询机构，如“智囊团”“思想库”“思想工厂”等。这类机构由不同专业的自然科学家、社会科学家和工程技术人员组成。要建立有效的智囊系统，必须考虑系统的智力结构，注意智囊结构的独立性与研究工作的自由度，以便对决策问题进行系统研究，通过专家集团内部反复交流与思维共振，最终提供高水平的可供决策者选择的预选方案。

第三，决策系统是现代决策体系的核心，一般由若干决策者组成。例如在国家决策体系中，决策系统即为国家最高领导集体。地区决策系统中，决策体系即由地区领导人组成。公司企业决策体系中，决策系统即由经理、厂长等负责人组成。该系统的主要任务是对大量可靠系统提供的各种方案进行系统分析，对比研究，权衡利

chinaXiv:201807.00026v1

弊得失，并善于从中选择最优方案。

第四，执行系统或叫指挥系统，是决策结果进入实践方案实施的阶段，是决策的执行过程。如果说省长、县长是一省、一县的决策者，那么他们所管辖的各司部处则可看作是决策的执行者和贯彻者。省长、县长做出的好的决策也不是一次性完成的，它需要根据执行情况不断调整和重新决策，以达到把事情办好之目的。毛泽东同志说：“政治路线确定之后，干部就是决定因素。”这就告诉我们，决策执行是如何的重要，决策者和决策执行者的本身素质对科学决策、实现预定目标又是如何的重要。当然，执行系统本身也包括一些决策活动，区别只是在于它们不过是下一层的决策活动而已。

第五，反馈系统是决策系统的重要环节。执行系统在工作中遇到的问题和困难，除自己设法解决和克服外，很重要的一环是将问题和困难反映给决策系统，以便决策系统做出适时的调整和补充。决策系统负责决策、执行系统负责贯彻，这就是决策的反馈。虽然现有决策体系一般未设专门的反馈机构，但是其他系统，尤其是执行系统必须十分重视发挥本身的反馈功能。我国政府往往采取的领导机关派工作组下基层监督、指导某一政策实施的做法，即是反馈的一种好办法。

现代决策体系的上述五大系统在其内部关系上是相互联系，缺一不可，密不可分的。工作程序实际上总是从信息系统开始，信息系统作为智囊系统提供情报信息资料，智囊系统为决策系统提供优化方案和咨询报告，决策系统做出决定交付执行系统贯彻，反馈系统再将执行情况反馈给决策系统及执行等各个系统。这五大系统的有机配合，有效运行，就构成了科学的现代决策体系。

在我国，尤其是改革开放以来，现代决策体系和制度在逐步建立和完善。决策科学工作者和政治咨询机构，为我国的建设和改革做出了自己的贡献。但是，从我国党政机构的总体设置来看，尚存在执行机构臃肿，咨询机构薄弱的特点。其结果是机构庞大，人浮于事，各级决策确实有少数人“拍脑袋”决策的现象发生，使决策缺乏科学依据。现有咨询机构的主要弊端在于，从统计数字上看，人数不少，机构不少，但是实际上质量不高，又条块分割，“各为其主”，从而导致咨询机构的质量不高，再加上咨询经费严重不足，量化分析不够，咨询工作的法律地位尚未确定，就使得现有咨询机构不能充分发挥应有的作用。从部委项目委托研究来看，普遍存在“重立项争经费轻成果”的现象，以至于课题报告由谁来看、由谁参用都成了问题，更不要说部分课题经费被挤占甚至贪污，尽管那些课题报告也经过了所谓的专家验收。因此，建设和完善我国自己的社会主义政治咨询机构是政治体制改革中精简机构，提高效率的

chinaXiv:201807.00026v1

chinaXiv:201807.00026v1

实际步骤，也是发扬社会主义民主、实现领导机关决策科学化、民主化的重要措施和科学保证。

总之，我们要在认真总结决策中正反两面经验的同时，逐步建立和健全现代化的，具有中国特色的决策体系和制度，以便实现国家治理体系和治理能力的现代化。

3.3 各级领导干部应适应新时代，学习运用决策科学和智库，以民主的、科学的决策来夺取改革和建设的胜利

陈云同志为“软科学三部曲”题词：大力发展软科学。众所周知，陈云同志一贯倡导实事求是的科学态度和辨证方法，指出任何领导者指导工作应该“不唯上，不唯书，要唯实”。在方法上，他主张要全面了解和分析实际情况，对多种意见、政策、计划和方案进行多方面的比较，并且一定要经过反复考虑后才做出决定。简而言之，就是陈云同志讲的六个字“全面，比较，反复”。这宝贵的经验告诉我们，必须十分重视建立正确的决策思想和采用正确的决策方法。软科学作为新形势下的现代化决策系统和程序之知识体系，所依靠的正是科学和民主。我们要促进决策民主化和科学化，既要有充分的理论根据，也要又丰富的实践经验。首先，我们坚持实行“从群众来到群众中去”的决策方针，以广大的人民群众为决策的政治基础。这就是说，我们在做出决策时，要广泛听取人民群众的意见、反映人民的愿望，代表人民的利益，体现人民的意志。关于这一点，党的十三届六中全会公报指出：要“坚持从群众中来到群众中去，建立健全民主的、科学的决策和决策执行程序，保证决策和决策的执行符合人民的利益”。这就是把决策的民主化和科学化同我党的群众路线联系了起来，也是从马克思主义哲学认识论（实践—认识—再实践）的高度来看待这一问题，决策的民主化在我国具体体现为民主政治的建设和公民参政、议政。

其次，坚持民主的、科学的决策程序，要依靠作为科学主要载体的科学界人士和知识分子，遵循科学规律，并在此基础上以现代自然科学和社会科学相结合的综合优势作为决策的科学基础。

邓小平同志曾说过：“我们要顺利实现建设和改革的任务，必须保证决策的科学性。从中央到地方，在决策的研究、论证、咨询、制定和组织实施中，知识分子的作用越来越突出。”这就是说，从事决策研究的载体是知识分子，他们作为领导阶级——工人阶级的一部分来参与决策过程，为决策提供智力支持。他们的参与，既是决策科学化的体现，又是决策民主化的体现，因为他们也是人民群众的一部分。

第三， 我们的各级领导干部，应学习运用决策科学和智库，尽快提高自己的决策水平和能力。我们目前正面临全面深化改革和

发展的大好时机，要抓住机遇，更好发展，各级领导干部就必须加强学习，包括对自然科学的学习和运用。如果说过去我们决策的失误是“交了学费”，那么今后应明确一点：领导者必须尽快提高自己的决策水平和能力，学会民主的、科学的、正确的决策；否则，我们将追究决策失误者的责任，决不再允许清廉的平庸者误国殃民。毛泽东同志关于领导干部的主要职责是“出主意，用干部”的指示曾引导我们走向了胜利，但在今天我们要发展它，就是“干部要用，主意要出”，但不是全凭个人“拍脑袋”，而是要学会选择——选主意，择善而从之。要选主意、方案，就得有人去先做出来，这就是智库的工作；而且从中央到地方、从国内到国外，从军队到地方，需要各种各样的智库。

我们的各级领导干部作为决策者，既是决策系统主观能力的体现者和其中最积极、最能动的因素，又是决策系统的驾驭者和决策系统的操纵者，是决策系统成功与否的关键。毛泽东同志关于“政治路线确定之后，干部就是决定的因素”的论述，讲的就是这个道理。因此，我党对干部，尤其是对领导干部历来有着严格的要求。在当今新形势下，我们还应要求我们的领导干部必须是具备决策能力的人才，要做到“有胆有学有识”：“有胆”指具有决策的胆略和魄力，所谓当机立断即是这个意思；“有学”指决策者为了进行科学的决策必须掌握的科学知识；“有识”则指决策者面对决策问题，能够将其“学”有效地组织发挥起来的能力。一个领导干部，只有具备有学有识的智能结构，具备大智大勇、豁达大度、原则性强而又机智灵活的素质，方能做出正确的决策，带领广大人民群众克服种种困难，夺取建设和改革的胜利。在这里要强调的是，各级领导干部作为决策者必须学会操纵和控制决策系统，必须重视和致力于建立和健全现代决策体系及其程序，必须学会运用决策科学这一现代决策支持系统和智库工具。

总之，建设和运用智库，构建和发展现代决策科学，实现科学决策和国家治理体系和治理能力的现代化，就是为了正确决策少走弯路错路，就是“坚持和完善中国特色社会主义制度”，就是“坚决破除一切不合时宜的思想观念和体制机制弊端，突破利益固化的藩篱，吸收人类文明有益成果，构建系统完备、科学规范、运行有效的制度体系，充分发挥我国社会主义制度优越性”[5]，更好地走中国特色社会主义道路。当今的世界是一个竞争的世界，虽然我们主张和平发展合作，但是丛林法则仍在起作用，落后就要挨打。竞争的核心之一就是制度上、管理上的竞争，包括为科学决策而建构发展决策科学和建设现代智库，实现国家治理体系和治理能力的现

chinaXiv:201807.00026v1

代化。我们新时代的知识分子和领导干部对此应有清醒的认识，应该结合中国的实际，在科学决策方面有所作为，为了实现“两个一百年”的目标和中华民族的伟大复兴而努力奋斗。

On Scientific Decision-Making and Modernization of National Governance: Theory and Practice from Brains, Soft Science to Think Tank

Li Zhongshang
Chongyang Institute for Financial Studies, Renmin University of China, Beijing 100872

Abstract: [Purpose/significance] In the new era, in order to make correct decisions for the sake of success, we must adhere to scientific and democratic decision-making. The central government has proposed the modernization of national governance system and capacity, which is the supporting measures for system building and cadre training to achieve correct decision-making. Scientific decision-making is based on the construction and operation of modern decision-making system, which consists of the decision-makers, the executors and the think tanks. Scientific decision-making plays an important role in achieving the modernization of national governance system and capacity. [Method/process] Considering the new age and the new stage, this paper reviews the experience and lessons in decision-making and summarizes the practice and development of the brains, the soft science and the think tanks in China, and discusses the intellectual support from intellectuals and decision science, the development of science and technology, especially the construction and improvement of modern decision-making system. As one of the two pillars of correct decision-making, scientific decision-making is the intellectual support and necessary tools for the construction of modern national governance system and capacity. [Result/conclusion]In general, it is valuable to build and utilize think tanks, to develop modern decision-making science, and to realize scientific decision and the

chinaXiv:201807.00026v1

ChinaXiv合作期刊

modernization of national governance system and capacity. That means to make the right decisions, to avoid the detours and mistakes, to insist and improve the system of socialism with Chinese characteristics, and to firmly follow the path of socialism with Chinese characteristics, so as to realize "Two Centenary Goals".

Keywords: scientific decision-making national governance modernization

收稿日期：2018-03-15 修回日期：2018-04-10 本文责任编辑：吕青

参考文献

chinaXiv:201807.00026v1

1[]中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[EB/OL]. [2018-03-01]. http://www.gov.cn/zhengce/2018-03/04/content_5270704.htm.
2[]中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强中国特色新型智库建设的意见》[EB/OL]. [2018-03-01]. http://www.gov.cn/xinwen/2015-01/20/content_2807126.htm.
3[] 李忠尚. 新智囊轮[M]. 北京：人民出版社，1990.
4[] (美)赫伯特·西蒙. 现代决策理论的基石：有限理性说[M]. 北京：北京经济学院出版社，1989.
5[]权威发布：十九大报告全文[EB/OL]. [2018-03-01]. http://sh.people.com.cn/n2/2018/0313/c134768-31338145.html.

chinaXiv:201807.00026v1